

Chronique

La construction européenne a-t-elle une fin ?

La perspective de l'élargissement de l'Union Européenne à dix nouveaux états membres le 1^{er} mai 2004 et les débats sur l'éventualité d'une adhésion de la Turquie, ou de la Russie à plus long terme, posent la question des limites, à la fois géographique, politique, militaire et culturelle, voire religieuse, de la construction européenne.

Née des bouleversements ayant affecté l'Europe au cours de la seconde guerre mondiale, la construction européenne avait pour objectif premier d'assurer une réconciliation franco-allemande, en tenant compte des réalités géopolitiques nouvelles, et en inscrivant cette démarche dans le cadre d'une Europe divisée par le déclenchement de la guerre froide. La déclaration Schuman du 9 mai 1950 proposait d'engager l'Europe sur la voie d'une construction communautaire selon la méthode des réalisations concrètes en choisissant pour commencer deux secteurs industriels clefs, le charbon et l'acier.

L'idée d'unifier, en partie ou en totalité, le continent européen est en fait largement antérieure aux années 40 et 50. L'Europe médiévale a longtemps cherché à reconstituer l'unité romaine perdue après 395 (partage en deux empires) et 476 (fin de l'empire romain d'occident) et partiellement reconstituée en occident sous Charlemagne entre 800 et 814.

Les mouvements eurosceptiques anglo-saxons ou scandinaves ne cessent aujourd'hui de dénoncer le retour d'une Europe carolingienne pour qualifier les communautés européennes. La construction européenne issue du traité sur la communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et des traités de Rome est en fait l'héritière spirituelle de mouvements paneuropéens comme celui du Comte de Koudenhove-Kalergi dans la période de l'Entre-Deux-Guerres.

Se demander si la construction européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui possède une fin revient à poser deux questions très différentes en une. C'est d'abord s'interroger sur la possibilité d'une fin au sens d'un achèvement dans le temps de la construction européenne. Or, à l'exception du traité CECA, tous les traités liés à la construction européenne n'ont aucune limite dans le temps. La construction européenne possède donc un commencement (1948 avec l'OECE ou 1949 avec l'OTAN ou 1952 avec la CECA selon les approches des uns et des autres) mais elle ne possède pas de fin temporelle connue.

C'est aussi s'interroger sur son but ultime. Tous les traités rappellent que le but ultime de la construction européenne est de parvenir à unifier l'Europe au sein d'un cadre juridique unique. Où s'arrête l'Europe ? Qui peut en être membre ? La Turquie est-elle européenne ? L'interrogation sur la finalité de la construction européenne peut aussi porter sur ce que sont les modalités pour y parvenir.

Annonce de plan :

Si la construction européenne vise prioritairement à unifier l'ensemble des états du continent européen au sein d'une entité politique commune, sans contraintes de temps quant à sa réalisation ni de durée quant à son existence, la construction européenne se heurte à des obstacles politiques, économiques et sociaux qui tendent à contester sa finalité propre et les voies utilisées pour parvenir à la réalisation d'une construction européenne acceptée par tous.

I. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE VISE PRIORITAIREMENT À UNIFIER L'ENSEMBLE DES ÉTATS DU CONTINENT EUROPÉEN AU SEIN D'UNE ENTITÉ POLITIQUE COMMUNE, SANS CONTRAINTES DE TEMPS QUANT À SA RÉALISATION NI DE DURÉE QUANT À SON EXISTENCE

La construction européenne est née d'une résistance aux idéologies totalitaires du XXème siècle. Elle fut encouragée à ses origines par le coup de Prague de février 1948 qui contraignit l'Europe occidentale à accélérer ses efforts de regroupement. Elle tira aussi les conséquences de l'échec de la sécurité collective proposée par la Société des Nations dans l'Entre-Deux-Guerres et il apparut nécessaire aux fondateurs de l'Europe communautaire (Alcide de Gasperi, Jean Monnet, Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer et Robert Schuman) que le seul moyen d'assurer la paix et la stabilité en Europe passait par la création d'entités politiques nouvelles, intermédiaires entre la coopération intergouvernementale et une fédération européenne encore largement hypothétique.

La construction européenne est née d'un choix entre ce qu'il était possible de faire accepter aux états s'engageant dans cette construction en terme de renoncements de souveraineté et le rêve des Etats-Unis d'Europe voulus par Victor Hugo.

La construction européenne vise donc depuis la signature du traité CECA en 1951 et celle des traités de Rome du 27 mars 1957 (communauté économique européenne et communauté européenne de l'énergie atomique) à unifier progressivement les états européens au sein d'une entité, l'Union européenne depuis 1992.

En fait, la construction européenne doit permettre d'instaurer une nouvelle architecture politique, économique et sociale en Europe. Pour parvenir à cette fin, la construction européenne ne cesse d'étendre son champ d'application à l'ensemble des activités qui fondent la souveraineté d'un état.

1. La construction européenne doit permettre la réalisation d'une unité politique, économique et sociale :

La construction d'une nouvelle architecture européenne ne passait pas forcément par l'engagement dans la voie communautaire ou la préférence donnée aux activités économiques sur les domaines politiques et militaires. L'échec de la communauté européenne de défense (CED) lors du vote de ratification du traité à l'Assemblée nationale le 31.8.1954 a marqué pour longtemps l'impossibilité pour la construction européenne de s'engager dans cette voie, sans pour autant perdre de vue qu'il s'agissait d'un but fondamental dans l'unification de l'Europe. La construction européenne possède donc une double finalité : assurer l'unification économique et sociale de l'Europe dans un premier temps ; s'appuyer sur cette unification économique pour réaliser l'union politique et de défense de l'Europe dans un second temps.

- *Une unification économique et sociale :*

Le mémorandum de Messine (1955) tient compte de l'échec de la Communauté européenne de défense et propose la création d'une communauté économique. De fait, la construction d'une communauté économique a animé l'essentiel de la construction européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome le 1.1.1958. Le lancement de la politique agricole commune (avril 1962), le tarif douanier extérieur commun (1.1.1968), le plan Werner (1969), l'Acte unique (février 1986), le grand marché unique (1.1.1993), l'UEM et le lancement de l'Euro (1.1.2002), et l'accord franco-allemand sur la réforme de la PAC (novembre 2002) sont des éléments constitutifs d'une construction européenne axée sur l'économie et le social.

Cette construction économique, du fait de son ampleur, joue un rôle essentiel dans la construction d'une Europe unifiée mais elle n'est qu'un moyen et non une fin.

- *Une unification politique :*

L'unité politique, institutionnelle, militaire et diplomatique est en fait la véritable fin de la construction européenne. Cette fin là est rappelée en préambule aux traités de Rome, formule d'ailleurs reprise par les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice. L'échec de la CED ne fut qu'une étape. Les deux plans Fouchet (1962) furent certes en retrait par rapport à l'idée d'union fédérale européenne mais ils eurent aussi pour objectif de faire de l'Europe communautaire la base de la construction d'une nouvelle grande puissance capable de rétablir l'égalité avec les Etats-Unis d'Amérique et de s'opposer efficacement, jusqu'en 1989, à l'Union soviétique. L'idée d'union politique est présente du rapport Tindemans au rapport Spinelli (1984). Aujourd'hui encore, les travaux de la convention européenne menés sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing visent à donner à l'Europe un cadre constitutionnel commun et toutes les déclarations récentes de la Commission européenne ou du Conseil européen vont dans le sens d'une « union politique toujours plus étroite entre ses membres ». D'ailleurs, il n'existe pas d'article dans les traités européens relatifs au retrait, même si l'hypothèse de l'expulsion d'un membre a clairement été évoquée à l'occasion de la formation du gouvernement de coalition OeVP/FPOe en Autriche en 2000. De fait, les traités sont conclus pour une durée indéterminée et tendent à la création d'un nouvel état unifiant l'Europe.

2. Unifier l'Europe reste l'objectif central de la construction européenne :

Unifier l'Europe suppose toutefois que la construction européenne s'inscrive dans un champ de compétences accordé par les états souverains aux organismes chargés d'en assurer son application concrète. Si la fin de la construction européenne est donc connue, parvenir à une union sans cesse plus étroite entre tous les états européens, les modalités d'application d'une telle politique sont toutefois moins précises du fait des changements de certaines conditions économiques ou politiques qui peuvent intervenir dans le processus de la construction européenne. Le champ d'application de la construction européenne est donc modulable ; il bénéficie toutefois de l'inexistence de limites dans le temps quant au but à atteindre.

- *Un champ d'application modulable :*

En fait, si le champ d'application de la construction européenne était limité dans les traités CECA, CEE, CEEA et l'Acte unique, le traité de Maastricht puis Amsterdam et enfin Nice apportent d'importants bouleversements au processus de construction européenne en transférant la compétence monétaire à une banque centrale européenne, en instaurant une monnaie unique pour le 1^{er} janvier 1999, en offrant la possibilité aux états parties au traité d'engager la construction européenne dans la voie d'une politique étrangère et de sécurité commune et d'une compétence en matière de justice et de police (deuxième et troisième piliers). Hobbes, dans « le Léviathan », attribue différentes fonctions à la souveraineté d'un état qui vont du droit de rendre justice à la possibilité de faire la guerre ou la paix. Avec ses trois piliers, le traité de Nice (reprenant et précisant les dispositions prévues dans le traité d'Amsterdam) donne en fait la capacité à la construction européenne de tendre vers sa fin ultime, l'union politique des états du continent européen. Les moyens existent donc (les traités), la volonté politique existe mais les conditions pratiques de réalisation peuvent faire défaut.

- *Une extension géographique, humaine et culturelle à préciser :*

La condition de temps (une date butoir pour achever la construction européenne) n'existait que pour le traité CECA conclu pour 50 ans (1952/2002).

Par contre, les modalités d'adhésion (intégration de l'acquis communautaire) font qu'il n'est pas forcément possible d'atteindre l'union du continent européen dans un temps déterminé.

L'agenda 2000 avait proposé l'adhésion de six nouveaux membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) pour 2006. En réalité, ils seront dix (les six susnommés, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovaquie) et ces pays vont adhérer le 1^{er} mai 2004. La Roumanie et la Bulgarie pourraient adhérer en 2007. Le cas de la Turquie est suspendu aux négociations futures comme l'a rappelé le sommet de Copenhague du 12 décembre 2002 et sa demande d'adhésion sera examinée en 2004. Certains états européens n'ont pas encore engagé de processus de demande d'adhésion (Albanie, Bosnie, Croatie, Macédoine, Serbie, Ukraine) ou ne souhaitent probablement pas intégrer l'Union européenne pour des raisons historiques (Biélorussie, Moldavie, Russie) ou économiques (Islande, Norvège, Suisse) ou en raison de leur taille et de leur statut particulier en Europe (les micros états comme Monaco ou Saint Marin)

On peut effectivement s'interroger sur les limites géographiques, humaines, culturelles et religieuses du processus de la construction européenne. La Turquie n'a pas été acceptée jusqu'à ce jour au titre de ses conditions économiques et politiques, tout en sachant que plus de 90% du territoire turc se situe en Asie, mais la religion musulmane a aussi pu être considérée inconsciemment comme un obstacle expliquant l'embarras des responsables européens quant à l'éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Le problème se pose aussi en partie pour la Russie. Est-ce un état européen, eurasiatique ou asiatique ? Où s'arrête l'Europe ? Les monts Oural peuvent-ils être une frontière ? La construction européenne doit-elle intégrer la Russie et jusqu'où ? L'Europe communautaire est-elle encore un cadre adapté à une telle extension ? Ces questions restent aujourd'hui sans réponse.

La fin de la construction européenne (l'union de l'Europe) passe peut-être par une transformation radicale des institutions européennes et la disparition de l'Union européenne elle-même au profit d'une structure nouvelle. Les interrogations, laissées sans réponse, en viennent en fait à se heurter aux obstacles qui s'interposent entre la fin de la construction européenne et le déroulement de ce processus.

<p>II. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE SE HEURTE À DES OBSTACLES POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX QUI TENDENT À CONTESTER SA FINALITÉ PROPRE ET LES VOIES UTILISÉES POUR PARVENIR À LA RÉALISATION D'UNE CONSTRUCTION EUROPÉENNE ACCEPTÉE PAR TOUS</p>
--

La construction européenne se heurte effectivement à des obstacles politiques, économiques et sociaux. L'opposition à la construction européenne aussi bien sur le fond que sur la forme n'est pas nouvelle et remonte aux années mêmes de création des premières institutions européennes. L'opposition conjuguée du parti communiste et des gaullistes a eu raison du projet de CED. Les mouvements anti-européens, bien qu'en recul, sont toujours présents, en particulier en Scandinavie (Danemark, Suède) et au Royaume-Uni. Le parti conservateur britannique est en crise depuis sa défaite électorale de mai 1997, en particulier pour des raisons liées à ses divisions internes entre eurosceptiques et partisans de l'Europe. Certains mouvements régionalistes (la ligue lombarde en Italie, Herri Batasuna en Espagne) entretiennent des rapports ambigus avec la construction européenne. La solidarité européenne elle-même n'est pas sans faille du fait des nécessités de politique intérieure des états membres. Les intérêts de l'Espagne ou du Portugal se heurtent aux besoins de financement par les fonds structurels des candidats à l'adhésion comme la Pologne. Le récent débat sur le financement communautaire (réforme de la PAC, maintien de la ristourne britannique) a d'ailleurs été repoussé à 2006.

En fait, la construction européenne peut être contestée quant à ses modalités d'application mais aussi quant à son but ultime. Elle peut prendre de nouvelles directions pour répondre aux critiques sur ses développements, posant à terme la question d'une nouvelle fin de la construction communautaire actuelle qui serait comprise entre l'indépendance des états, sans union politique, et la réalisation des Etats-Unis d'Europe.

1. La construction européenne est aujourd'hui contestée par les souverainistes et les tenants des Etats-Unis d'Europe

La démission de la commission Santer, le discrédit pesant sur l'appareil technico-administratif de la Commission européenne, les récentes erreurs en matière de concentration d'entreprises des services du commissaire Mario Monti et la condamnation de la Commission par la Cour de Justice des Communautés européennes (affaire de la fusion entre Legrand et Schneider), le manque de véritable contrôle démocratique des institutions européennes font qu'il est possible de s'interroger sur les liens entre les institutions européennes telles qu'elles existent et le but ultime que s'est fixée la construction européenne. L'Europe communautaire est-elle la mieux placée pour parvenir à l'union sans cesse plus étroite entre ses membres ? Cette union doit-elle aller plus loin ? Ce débat se focalise aussi sur deux questions centrales : la structure politique future doit-elle être fédéraliste ou rester au stade d'un forum intergouvernemental de coopération renforcée ? Est-il possible d'arrêter le processus communautaire et de l'engager dans un but autre de ce pour quoi il a été conçu ?

- *Le débat entre fédéralistes et souverainistes se poursuit :*

Le débat entre fédéralistes et souverainistes est effectivement toujours d'actualité. Ainsi, le Royaume-Uni s'est souvent montré le défenseur de la construction d'une vaste zone de libre échange en Europe et non d'une union entre tous ses états. La création de l'Association européenne de libre échange (1960) répondait à cette logique. Le général de Gaulle proposait une Europe des nations et fit adopter la politique dite de la chaise vide (1965/66) pour ne pas se faire imposer le passage du système de l'unanimité au Conseil des ministres à celui de la majorité qualifiée. Le compromis de Luxembourg a donc certes permis de débloquent cette crise politique mais il a aussi contribué à geler la construction communautaire jusqu'à l'Acte unique en 1986 à l'exception de la création du conseil des chefs d'état et de gouvernement en 1974, de l'élection du parlement européen au suffrage universel en 1976 et de l'entrée en vigueur du système monétaire européen en 1979.

La doctrine souverainiste propose de créer une confédération d'états ou d'en rester au stade de la coopération intergouvernementale. Sa fin n'est pas de parvenir à une union des états européens sur un modèle fédéraliste. Les principales fonctions régaliennes restent de la compétence des états (défense, justice, affaires étrangères, police). L'effet de cliquet produit par la monnaie unique laisse toutefois présager qu'il serait difficile, voire très coûteux, de revenir sur cet acquis fédéraliste. Dans ces conditions, on peut se demander si le processus communautaire peut être arrêté et prendre un nouveau chemin pour une nouvelle finalité.

- *Un difficile retour en arrière :*

Politiquement, tout retour en arrière est impossible. Les juridictions françaises semblent aussi estimer que la suprématie du droit européen sur la loi nationale et les actes réglementaires (Conseil d'Etat : arrêts Nicolo, 1989, Boisdet, 1990, Rothmans Philip Morris, 1992; Cour de Cassation : arrêt société des cafés Jacques Vabre, 1975; Conseil constitutionnel : décision IVG, 1975). La Cour de justice des Communautés européennes tend d'ailleurs à assurer la suprématie du droit communautaire et son applicabilité directe au sein des états membres : arrêts Van Gend en Loos, 1962; Costa contre ENEL, 1964; Simmenthal, 1978; royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes, 1980; Silfit, 1982. Modifier la

construction européenne revient donc à bouleverser l'édifice juridique mis en place depuis 1952, sans être sûr de pouvoir véritablement le remplacer par une autre forme de construction européenne. Le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des Droits de l'Homme n'ont que des compétences limitées et ne constituent pas une alternative à la construction communautaire. Ils servent aussi de "sas" pour les démocraties d'Europe centrale et orientale.

Il semble donc difficile de mettre fin au processus communautaire et d'élaborer une nouvelle finalité pour la construction politique du continent européen.

2. Engager la construction européenne sur une nouvelle voie revient à se poser la question de la définition de la fin de la construction européenne :

Si l'union de l'Europe est la fin de la construction européenne, existe-t-il une autre fin possible qui s'incarnerait dans une construction différente ? La dissolution ou le retrait de la construction européenne sont peut-être des voies acceptables mais les impératifs de la mondialisation économique rendent aléatoire une telle perspective, par delà l'impossibilité théorique sur le plan juridique d'une telle solution, du moins en l'état actuel des traités.

- *L'équilibre européen reposant sur quelques grandes puissances souveraines a été rompu en 1939 :*

L'issue de la seconde guerre mondiale est venue des Etats-Unis d'Amérique d'abord, mais aussi de la Russie soviétique, état mi-européen mi-asiatique. L'Europe ne domine plus le monde comme elle le faisait en 1914. Son poids démographique relatif s'est considérablement réduit de même que sa richesse relative. Les états européens sont aujourd'hui des états moyens qui ne souffrent que difficilement la comparaison avec les Etats-Unis, en partie le Japon et demain la Chine ou même d'autres états en développement comme l'Inde. Les états européens n'ont plus véritablement les moyens de leur politique sur la scène mondiale et le débat sur la place de la France et du Royaume-Uni au Conseil de Sécurité de l'ONU risque fort de ressurgir. Les Etats-Unis, lors du sommet d'élargissement de l'OTAN de Prague du 26 novembre 2002 ont d'ailleurs rappelé aux Européens leurs devoirs en matière de défense et ont demandé aux membres européens de l'OTAN d'augmenter leurs dépenses militaires. De fait, un fossé s'est créé entre Européens et Américains quant aux capacités stratégiques.

La construction européenne apparaît alors comme un moyen, certes imparfait, de permettre aux états européens d'acquérir un poids nouveau sur la scène mondiale. La fin de la construction européenne peut alors difficilement être contestée dans ce schéma mais les modalités pratiques de son élaboration restent malgré tout à revoir.

- *La construction européenne doit répondre à des défis majeurs :*

L'élargissement du 1^{er} mai 2004 pourrait remettre en cause l'homogénéité de l'Union européenne, déjà très relative à 15, le fonctionnement de l'union elle-même et son propre destin. Le traité de Nice n'a pas répondu aux attentes de l'approfondissement. Les réformes essentielles de l'Europe communautaire n'ont pas été faites : PAC, fonds structurels, équilibre des institutions, votes à la majorité. Les demandes de démocratisation n'ont pas plus avancé. D'ailleurs, se contenter d'affirmer l'existence d'une citoyenneté européenne à l'article 88.3 de la constitution de la Vème République sans lui donner de véritable contenu ne suffit pas. Il faut au contraire lier l'union des états européens à l'identité européenne et à une communauté de destins. On peut aussi se demander si cette identité existe vraiment.

Les programmes mis en place dans le cadre d'Erasmus, Socrate ou Comenius tendent à rapprocher étudiants et jeunes d'Europe en favorisant échanges, études à l'étranger et l'émergence à terme d'une conscience commune européenne. De nouveaux cadres institutionnels peuvent aussi être proposés aux états réfractaires sous la forme d'associations

"à géométrie variable" comme la Suisse ou la Norvège qui a déjà refusé à deux reprises son adhésion aux communautés européennes. Ainsi, le but ultime de la construction européenne, garantir l'unité du continent européen, pourrait être préservé par l'adhésion du plus grand nombre possible d'états ou d'Européens à ce processus.

CONCLUSION

La fin de la construction européenne, parvenir à une union sans cesse plus étroite entre tous ses membres, est aujourd'hui le chemin que semble suivre la presque totalité des pays européens. Des questions continuent cependant de se poser quant aux limites géographiques et culturelles de cette construction. Il en est de même mais à un moindre niveau pour les modalités de cette construction.

Peut-on donc considérer que l'essentiel est acquis, entre autre la possibilité de ne plus voir de conflits armés en Europe ? Les récents conflits qui ont eu pour cadre l'ex-Yougoslavie entre 1991 et 1999 se sont déroulés hors du champ de l'Union européenne. L'extension continue de cette union peut-elle contenir en son sein des forces centrifuges qui feraient qu'un conflit serait de nouveau possible ?

Seul un événement par nature imprévisible pourrait probablement rompre ce processus et rendre caduque à la fois la construction européenne et le but ultime d'unité qui lui est assignée.